

歴史的環境保全の観点でみる歴史的風致維持向上計画における重点区域の特徴

Characteristics of Priority Areas Positioned in the Plans for the Maintenance and Improvement of Historic Landscape from the Perspective of Conservation of Historical Environment

松本 邦彦* 澤木 昌典*

Kunihiko MATSUMOTO Masanori SAWAKI

Abstract: Japan established the law for the maintenance and improvement of traditional scenery in 2008. Sixty-two cities made plans for the maintenance and improvement of historic landscapes and defined the priority areas. This study aims to clarify the characteristics of the priority areas from the perspective of the conservation of historical environment. We conducted a literature survey of the plans and a questionnaire survey directed toward the municipalities. The results revealed that many cities set the priority areas mainly on the basis of the historical center districts such as Castletown; moreover, some cities set areas that included not only historical tangible resources but also intangible resources. However, the requirements for setting the areas specified by the government affected some area determination, such as in the case where priority areas included poor historic-relation zones, in order to meet requirements. Furthermore, the future projects, such as the building conservation scheduled to be implemented after the plan approval, also affected area determination. From these results, we can say that some priority areas have not been properly set as areas reflecting the characteristics of historical environment and importance of conservation.

Keywords: *Historic city planning, Plan for the maintenance and improvement of historic landscape, Priority area*

キーワード: 歴史まちづくり, 歴史的風致維持向上計画, 重点区域

1. 研究の背景と目的

(1) 研究の背景

2008年施行の地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律(通称「歴史まちづくり法」, 以下「歴まち法」という)に基づく歴史的風致維持向上計画(以下「歴まち計画」という)の認定を国から受けた自治体は、2016年度末時点で全国62自治体となり、年々増加している。歴まち計画策定にあたって国は重点区域の設定を必須としている(歴まち法第5条第2項第2号)。重点区域は歴史的風致の維持向上のための施策を重点的かつ一体的に推進する区域とされ、区域での取り組みが市町村全体の伝統や文化の継承、活性化につながる事が求められている¹⁾。しかし区域設定の考え方は自治体により様々であり、歴史的環境保全を推進する上で重要な歴史的資源および市街地の区域の包含状況、さらに国が運用指針に示す重点区域における景観法等に基づく規制誘導措置²⁾の導入などに関する実態およびその計画意図は明らかにされていない。また国は国指定文化財や実施予定事業の存在を区域設定の要件としており、これらが区域設定に影響を与えることも想定される。以下1)~3)にこれらの課題の詳細を示す。

1) 区域設定の考え方と歴史的環境の特性との関係

重点区域は歴まち法、基本的な方針¹⁾、運用指針²⁾に定められる基準に従い各自治体が設定するとされているが、具体的な区域境界は地域の状況を踏まえ則地的に定められる。そのため歴史的環境保全の観点でみた場合に都市の歴史的特性の成立・発展の過程を強く現す重要な資源および市街地の区域が含まれているのかは明らかにされていない。また歴まち法第1条では有形の建造物等と祭礼や伝統産業などの無形の資源が一体となって形成する良好な市街地の環境が歴史的風致として定義されており、従来の有形の歴史的資源だけでは重点的な位置づけが困難であった区域を、無形の資源との関わりから特徴づけ、重点的に施策を展開する区域として位置づけることも可能となっているが、設定された区域と無形の資源との関係は明らかにされていない。

さらに伝統的建造物群及びこれと一体をなして価値を形成する環境の保全を目的とした重要伝統的建造物群保存地区(以下「重伝建地区」という)があるが、その区域は伝統的建造物群および不離一体の関係にある周辺環境に限定し、必要以上に広大な区域を設定しないことが文化庁次長通達により示されている³⁾。そのため重伝建地区の周囲の市街地の重点区域設定により、各種施策を展開し、一体的な歴史的環境の保全を進めることが期待でき、国も重点区域の設定例として示している⁴⁾が、こうした計画意図の有無や、実際の区域設定への反映状況は明らかにされていない。

2) 他法制度等に基づく土地利用規制等と重点区域の関係

歴史的環境保全の観点では修景事業ほかの施策展開と規制誘導措置の双方の推進が重要となる。しかし歴まち法の制度の構成上、国は重点区域に対して景観法や都市計画法等の他法制度等に基づく規制誘導措置の導入の方針に示し¹⁾、また導入状況の把握も行っている⁵⁾。しかし、土地利用規制等の導入区域と歴まち法の重点区域との地理的な整合は検証されておらず、区域内の規制誘導措置が十分であるのかは明らかにされていない。

3) 重点区域の設定要件が実際の区域設定に与えた影響

重点区域の設定にあたっては、歴まち法第2条第2項により重要文化財、重要有形民俗文化財又は史跡名勝天然記念物として指定された建造物(以下「重要文化財建造物」という)又は重伝建地区が区域内に存在することが必須とされている。多くの歴史的風致は国指定等文化財と密接に関係すると推測されるものの、自治体が歴史的風致の維持向上を図るべきと考える土地の区域であっても、重要文化財建造物が存在しないことで重点区域設定が困難となっていることも想定される。

さらに、歴まち計画に位置づけられる認定後の実施予定事業は、必ずしも重点区域内のみでの実施に限定されないが、計画認定にあたっては「計画に記載された事業等が、円滑かつ確実に実施されることが見込まれ、これらが重点区域の歴史的風致の維持向上に寄与することが合理的に説明されること」が要件として示されて

*大阪大学大学院工学研究科

いる²⁾。そのため事業実施の具体化が見込めなければ重点区域として設定できない状況も想定できる。一方で、歴まち計画に位置づけた事業の一部に対しては、社会資本整備総合交付金⁶⁾の交付率向上などの優遇措置があり、松本らの研究⁷⁾が示すように自治体が歴まち計画策定に取り組む大きな動機となっている。そのため地理的に離れた地点で実施が予定される事業と重点区域との関係を見出しにくい場合には、事業実施区域が含まれるように重点区域が拡大されるなど、地域の歴史的特性を踏まえた範囲からのずれが生じる可能性も想定できるが、その実態は明らかにされていない。歴まち計画は事業実施計画と捉えることもできるが、認定自治体は計画策定の目的として市民意識醸成やまちづくり推進、歴史資源のPRなども意図しており⁷⁾、広く公開される計画書には歴史的環境の特性に応じた区域設定の考え方や同区域の景観形成等の施策展開が十分であるのかを示すことも重要と考える。

(2) 既往研究および研究の目的

国土交通省は歴まち法施行5年時点の2014年に調査⁸⁾を実施し、重点区域の設定数や市域に占める割合、また区域を拡大した自治体の事例紹介を行っているが、区域設定に影響を与えた要因の分析は行っていない。歴まち計画の重点区域に着目した研究としては、阿部ら⁹⁾が制度開始当初の2009年の段階で計画認定を受けた12自治体に対する調査を実施し、事業との関係で重点区域が限定的に設定されていること、重要文化財建造物が存在せず区域に設定できないなどの問題が一部自治体で発生していることを報告している。しかし初期認定都市とその後の認定都市とは計画策定の目的や事業に対する考え方に違いがあることが指摘されており⁷⁾、50都市以上に増加した認定都市に共通する制度的な課題であるのかは明らかになっていない。また林ら⁹⁾は重点区域の設定範囲と市域との関係を、渡邊ら¹⁰⁾は中心市街地活性化基本計画との関係を整理しているが、区域設定の考え方や歴史資源と区域設定の関係は調査対象としていない。

そこで本研究では、認定計画に位置づけられた重点区域が、地域の歴史資源や保全が求められる市街地の区域を含むような地域の歴史的環境の特性を踏まえた区域として設定され、また適切な規制誘導措置がとられているのかを明らかにすることを目的とする。具体的には、各自自治体の区域設定の考え方、特に地域の有形・無形の歴史資源の包含意図を明らかにするとともに、区域内の規制誘導措置として他法制度に基づく土地利用規制等の導入区域との整合が意図されているのかを明らかにする。さらに、国が定める区域設定に関する要件が区域設定に与えた影響の把握を行う。

2. 研究の方法

本研究では、国による認定を受けた歴まち計画の計画書記載事項の分析と、重点区域の決定経緯や計画意図を明らかにするために自治体の計画策定担当部署へのアンケート調査および一部自治体ではヒアリング調査を実施した(表-1)。なお各自自治体の策定体

表-1 アンケート調査の概要

項目	アンケート調査の概要
調査対象	歴まち計画が認定された46自治体の歴まち計画担当部署(調査時に認定後半年以下の自治体は対象外とした。各自自治体の体制により一部設問を別部署が回答した場合もある。)
調査時期	2015年3月~5月
配布回収	調査票を郵送配布・郵送回収(一部電子メールで配布回収)
回収数	46自治体(回収率100.0%)
調査項目	<ul style="list-style-type: none"> 【区域設定の考え方・歴史資源の分布との関係】 ・区域設定にあたり含まれるように考慮した歴史資源 ・計画に位置づけた歴史資源の分布と重点区域の関係 ・一部の歴史資源が重点区域に含まれない理由 【重点区域における規制誘導・保護措置の状況】 ・都市計画等の他法制度等にもとづく土地利用規制等の導入区域との関係 ・重伝建地区の周囲の市街地の設定状況と一体的整備の意図 【重点区域の設定要件が実際の区域設定に与えた影響】 ・重要文化財建造物を必要とする要件の影響 ・認定後に実施が予定される事業の影響 【その他】 ・現行制度に対する課題意識

制に応じて、一部別部署が回答している場合もある。調査対象は認定に伴う効果等を把握するため、調査実施時に計画認定後半年に満たなかった3自治体を除く全国46自治体を対象とした。2015年3月に調査票を配布し、全46自治体からの回答を得た。

まず計画書記載内容およびアンケート調査結果から、区域設定の考え方、特に歴史資源や計画書に位置づけた歴史資源の包含の意図や実際の状況を把握し、歴史的環境の特性を踏まえた内容であるのかを明らかにする。その際、無形の資源も対象とする歴史資源の特性を踏まえ巡行型祭礼の巡行ルートと重点区域の関係性を分析した。次に都市計画法や景観法に基づく規制誘導措置の導入状況および重伝建地区とその周囲との一体的整備の意図や実際の土地利用規制等の状況を計画書の記載内容とアンケート調査結果から分析した。最後に、国が定める重点区域の設定要件である重要文化財建造物の存在と認定後の実施予定事業が区域設定に与えた影響を尋ねるとともに、該当する特徴的な事例を取り上げ、要因分析を行った。

3. 重点区域と歴史資源の関係

(1) 重点区域の基本情報

歴まち計画の認定を受けた46自治体では、合計69の重点区域が設定され、全体の32.6%にあたる15自治体では複数の重点区域が設定されている。平均面積は638.9haであり、1,000ha未満が全体の81.2%を占める(図-1)。最小は松江市の宍道エリアで17.8ha、最大は三好市の祖谷溪谷と平家落人伝説に関する区域で6,400haである。市域に占める重点区域の面積の割合は平均2.8%であり、割合が高い太宰府市、多賀城市、明和町は国指定史跡を中心に面的に広がる区域を設定している都市で、太宰府市は28.7%を占める。また国土技術政策総合研究所の歴史まちづくりの手引き(案)が示す成立背景や都市構造による区分¹¹⁾により分類すると、全体の44.9%を占める31区域が城下町¹²⁾であり、城郭または城跡と周囲の城下町に点在する歴史資源を包含する形で設定された区域が多い。次いで寺社町が10区域、在郷町・産業都市が7区域、宿場町が6区域とやや多い状況にある。

(2) 重点区域に含まれるように配慮された歴史資源や市街地

46自治体が策定した計画書の重点区域に関する記載内容から、重点区域に包含されるよう配慮したことが明記されている歴史資源や市街地の区域を抽出した(図-2)。併せて自治体担当部署にも範囲や境界の決定の際に考慮した内容を尋ねた(図-3)。

計画書記載内容の分析から、全69の重点区域の66.7%にあたる46の重点区域で範囲や境界が歴史的な意味を有する市街地の区域を包含する意図が確認でき、歴史的な観点からも範囲とその根拠が明確である区域を含むような設定が最多である。自治体担当部署も80.6%にあたる54区域で「歴史的な一定のまとまり」を考慮したと回答している(図-3)。3章(1)の都市成立背景別にみると、城下町を起源とする31の重点区域のうち30区域では範囲や境界およびその根拠が比較的確である城下町の区域を含むように設定されている(図-2)。一方で在郷町や宿場町などその他の歴史的

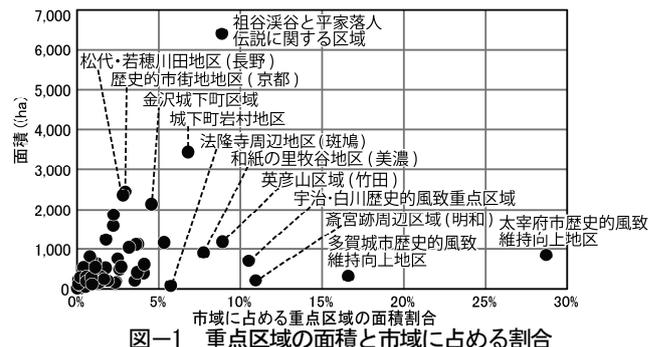


図-1 重点区域の面積と市域に占める割合

特性に分類される 38 の重点区域は、城郭に代表される都市における中心性の高い歴史的資源に乏しい場合も多く、その代わりに地域に点在する有形歴史的資源を含む形での範囲設定が 65.8%にあたる 25 区域と最多であった。また有形のみならず無形の歴史的資源との関係から市街地の環境を特徴づけることができるのは歴まち法の特徴であるが、計画書の記載事項の分析からも流通往来に関係する街道や河川などの線状の区域の包含が 23.2%(亀山市東海道沿道区域や旧高岡町往来地区など 16 区域)、巡行型の祭礼や行事の経路の包含が 20.3%(犬山城下町周辺地区や長浜市歴史的風致地区など 14 区域)、各自治体が計画書に位置づけた歴史的風致の包含が 14.5%(山鹿湯まち地区ほか 10 区域)で確認できた(図-2)。さらに和紙の里牧谷地区(美濃)のように祭礼等の活動を支える氏子区域などのコミュニティの拡がりの考慮も 7 区域で確認できるなど、歴史的風致の概念から活動や祭礼に関わる市街地が重点区域として位置づけられており、自治体担当部署への調査からも名古屋市、弘前市など 26.9%と一部ではあるものの、その計画意図が確認できた(図-3)。有形資源の価値のみでは重点的に施策を展開する区域として位置づけが難しかった市街地の区域を重点区域として設定することができている。

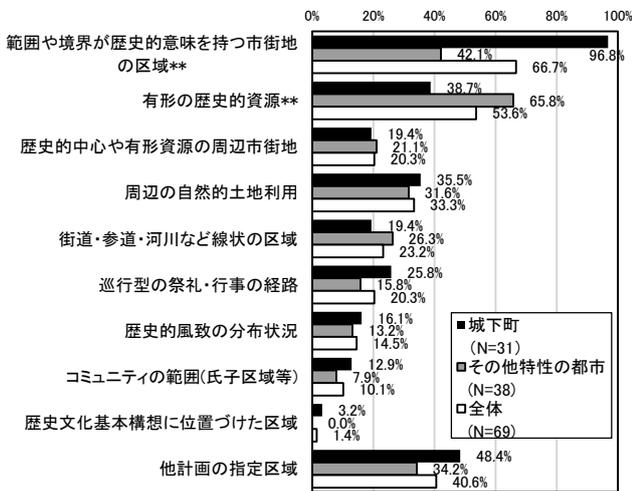


図-2 重点区域に含まれるように配慮された区域や歴史的資源 (計画書記載事項の分析、複数該当あり、*: $p<0.1$, **: $p<0.05$)

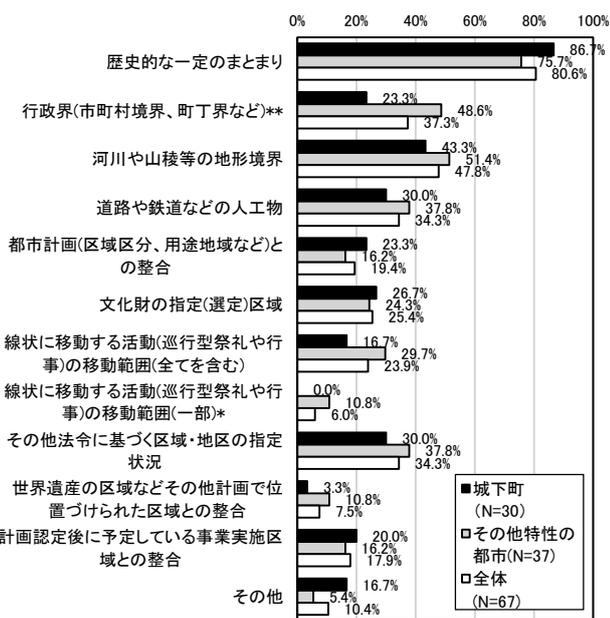


図-3 重点区域の範囲・境界決定の際に考慮した事項 (自治体担当部署アンケート、複数回答、*: $p<0.1$, **: $p<0.05$)

そして景観計画などの他計画に位置づけられた区域を含めることを計画書に明記しているのは全体の 40.6%(28 区域)であった(図-2、詳細は 4 章で後述)。また周囲の市街地の包含が 20.3%(川越市歴史的風致維持向上地区など 14 区域)、農地や山林などの周辺の自然的土地利用の包含が 33.3%(金沢城下町地区や吹屋地区など 33 区域)で配慮されており、一体的な景観形成の観点から背景となる遠景の構成要素を含めたと考えられる。

(3) 歴まち計画に位置づけられた歴史的風致と重点区域の関係

1) 歴史的風致の重点区域への包含状況

対象とした 46 自治体の歴まち計画に位置づけられた歴史的風致は合計 304 件あり、1 自治体あたり平均 6.6 件である。これらの歴史的風致の分布域と重点区域との地理的關係について自治体担当者に尋ねた(表-2)。全 46 自治体のうち、全ての歴史的風致が重点区域に含まれるのは全体の 23.9%にあたる 11 自治体のみであり、歴史的風致の設定数や、重点区域数の違いによる有意な差はない。歴まち計画で維持向上の対象と位置づけられた歴史的風致の分布と重点区域は必ずしも地理的に密接に関係していない状況にある。

2) 歴史的風致が重点区域に含まれない理由

「一部の歴史的風致が重点区域に含まれていない」と回答した 35 自治体にその理由を尋ねた(表-3)。高梁市や松本市などの一部の自治体は、市域全域で行われる祭礼などを歴史的風致として位置づけている理由から、重点区域外にも歴史的風致が存在する構造となっている。それ以外の理由として、45.7%にあたる 16 自治体は維持向上を図りたい歴史的風致が存在するが、重点区域設定にあたり必要となる国指定等文化財が存在せず、設定を断念したことが明らかになった。そのうち 3 自治体については計画認定後に予定する新たな文化財指定等を待ち、条件が整えば重点区域の追加・変更などの計画変更を実施することで対応する考えを持っているが、その他の自治体では区域設定の意向を持ちながらも設定要件の制約から、歴史的風致の維持向上のための施策を重点的に進める区域として設定できていない状況にある。

次に実施予定事業との関係を見る。一部の歴史的風致が重点区域に含まれていない 35 自治体の 28.6%にあたる 10 自治体では、計画期間内に区域内での歴史的風致の維持向上のための具体的な事業の予定が無いことを理由に重点区域を設定していない。また認定後の実施予定事業は必ずしも重点区域内に限定されないため、22.9%にあたる 8 自治体(上記 10 自治体のうち 1 自治体を含む)は

表-2 重点区域と歴史的風致の関係

重点区域と歴史的風致の関係	該当自治体
全ての歴史的風致が重点区域内に存在する(11自治体:23.9%)	下諏訪、京都、水戸、弘前、甘楽、高岡、川越、多賀城、宇治、長野、鶴岡
一部の歴史的風致は重点区域内に含まれていない(35自治体:76.1%)	金沢、高山、彦根、萩、亀山、犬山、佐川、山鹿、榊川、津山、長浜、高梁、太宰府、三好、白河、松江、恵那、小田原、松本、大洲、美濃、佐賀、尾道、竹原、明和、東御、岐阜、津和野、堺、日南、郡上、名古屋、斑鳩、竹田、添田

表-3 一部の歴史的風致が重点区域に含まれない理由(N=35、複数)

歴史的風致が含まれない理由	回答数	回答自治体
他の歴史的風致と比べると相対的に重要性が低い	9	彦根、大洲、松江、小田原、堺、佐賀、恵那、金沢、岐阜
認定後に条件が整えば重点区域の追加・変更に対応する方針のため	3	白河、添田、榊川
設定要件に該当する文化財が無い	16	明和、名古屋、彦根、尾道、斑鳩、萩、日南、東御、竹田、太宰府、山鹿、三好、榊川、佐川、犬山、亀山
歴史的風致が損なわれつつある等の課題が無い	1	小田原
歴史的風致の維持向上のための具体的な事業実施の予定が無い	10	明和、美濃、萩、日南、津山、長浜、大洲、松江、三好、亀山
地元の自治組織や団体等との合意を得ることができなかった	0	
総合計画や景観計画等の他計画において特別な区域設定が無い	0	
重点区域外でも重点区域と同様に事業実施を予定している	8	津和野、長浜、竹原、松本、小田原、佐川、恵那、郡上
その他	5	津山、竹田、松本、高梁、高山

事業実施を計画に位置づけるも、その区域を重点区域に設定していない。さらに25.7%にあたる9自治体は他の歴史的風致と比べて相対的に重要性が低いことを理由に重点区域を設定していない。

このように計画に位置づけられた歴史的風致の維持向上のための施策推進や、認定後の実施予定事業との関係の考え方が重点区域設定に影響しており、各自治体が維持向上を図るべきと考える歴史的風致が存在する土地の区域と、維持向上を図るための施策を重点的かつ一体的に進める重点区域は必ずしも一致していない。

4. 各種法令に基づく規制誘導および保護措置との関係

(1) 他法制度等に基づく土地利用規制等の区域との関係

国は重点区域の設定にあたり都市計画法や景観法ほかによる良好な景観の形成に関する施策と連携すべきとしている²⁾。自治体担当部署への調査(図-3)に示したように全体の34.3%にあたる23の重点区域で、区域の範囲や境界の決定にあたり歴まち法以外の法令に基づき設定されている区域との連携を考慮している。アンケート調査から具体的に連携が確認できた区域(表-4)は、景観計画に位置づけられた重点的に景観形成を図る区域との連携が12区域と最多で、景観計画との連携が主となっている。その他、6区域で風致地区、4区域で重伝建地区との連携の配慮が明らかになった。宇治市における景観計画の重点区域、重要文化的景観選定区域、風致地区との連携のように各種制度の一体的な運用を行う自治体も存在する。

さらに、アンケート調査では上記の具体的な連携の配慮を確認できなかった自治体も含めて、各自治体が作成した計画書の記載事項から他法令との関係を分析した。46自治体の87.8%にあたる40自治体が景観法に基づく景観計画を策定(一部自治体は歴まち計画認定後に策定)し、重点区域内の景観形成のための仕組みを整えている。そのうち歴まち法の重点区域を対象とする景観計画区域全域よりも重点的な景観形成のための取り組みの実施状況を明らかにした。景観計画区域全域を対象とする規制誘導措置に加え、地区独自の景観形成の方針および基準、届出対象行為等の導入を景観計画等で確認できる区域、または景観法第61条第1項の景観地区を導入している区域との関係を整理した(以下では上記条件に該当する区域を景観重点区域という)。なお分析対象は歴まち計画策定後に定められた景観計画も含む2015年度末時点の内容を対象とした。景観計画を策定した40自治体では歴まち計画の重点区域が計59区域設定されており、その69.5%にあたる41区域に

表-4 重点区域との連携を考慮した各種法令に基づく区域

(自治体担当部署アンケート、複数回答、N=21)

範囲・境界決定の際に連携を考慮した各種法令に基づく区域	重点区域数	範囲・境界決定の際に連携を考慮した各種法令に基づく区域	重点区域数
景観計画区域	1	重要伝統的建造物群保存地区	4
景観計画に位置づけられた重点区域	12	重要文化的景観	1
景観地区(景観法第61条第1項)	0	自然公園(自然公園法第2条第1項)	1
風致地区	6	その他	1

表-5 重点区域における景観重点区域の面積割合

面積割合	該当数	該当する重点区域
全域・ほぼ全域(7割以上)	19	金沢城下町区域、城下町高山、彦根城下町区域、犬山城下町周辺地区、歴史的市街地地区、歴史的市街地・伏見地区、歴史的市街地・東寺地区、上賀茂地区、吹屋地区、太宰府市歴史的風致維持向上地区、祖谷渓谷と平家落人伝説に関する区域、箸蔵寺とだつこの町並み周辺区域、宇治・白川歴史的風致重点区域、城下町地区、尾道・向島歴史風致地区、津和野歴史風致地区、百舌鳥古墳群および周辺区域、環濠都市区域、日南市歴史的風致維持向上地区
半分程度	8	亀山市東海道沿道区域、津山市跡部周辺地区、水戸市歴史的風致保存・形成区域、高梁地区、小峰城下町地区、小田原町城下町区域、松本城下町区域、川越市歴史的風致維持向上地区
一部のみのみ(3割以下)	14	萩市歴史的風致保存区域、菊鹿古代の里地区、山鹿湯まち地区、長浜市歴史的風致地区、弘前城下町地区、旧城下町エリア、旧高岡町往来地区、多賀城市歴史的風致維持向上地区、和歌山の里牧谷地区、城下町上有知地区、金華・輪崎屋地区、松代・若穂川田地区、善光寺・戸隠地区、名古屋城周辺地区
重点区域内の設定無し	18	真壁地区、岩木お山参詣地区、国府跡周辺エリア、美保関エリア、鹿島エリア、宍道エリア、城下町岩村地区、宿場町大井地区、伏木・吉久地区、大洲城下町、瀬戸田地区、鬼無里地区、羽黒手向地区、羽黒松ヶ丘地区、鶴岡公園とその周辺地区、志段味地区、熱田地区、法隆寺周辺地区

において景観重点区域が設定されている(表-5)。両区域の重複状況を計画書の掲載図面を用いて分析すると、そのうち19区域ではほぼ全域が景観重点区域に設定されており、事業推進と規制誘導の双方が計画的に進められているといえる。一方で、残りの22区域では景観重点区域の設定が重点区域の一部に限定されている。景観重点区域の設定が全くなされていない18区域とともに、これらの重点区域では認定後に各種事業の導入が予定されるものの重点的な景観形成の取り組みは必ずしも十分でない状況にある。

その他に都市計画法に基づく風致地区に関しては31.9%にあたる22の重点区域で指定され、斑鳩町の法隆寺周辺地区では全域が指定されている。また最高限度高度地区に関しては23.1%にあたる16の重点区域で指定されており、金沢市、岐阜市、京都市、小田原市、堺市(百舌鳥古墳群および周辺区域)、鶴岡市では区域のほぼ全てが指定されている。これらの都市は計画認定以前から歴史的環境保全に取り組んできた自治体も多く、認定以前からの取り組みとの連携を見据えた重点区域の設定がなされている。

(2) 重伝建地区とその周囲の市街地との一体的整備

重伝建地区とその周囲の市街地の一体的な整備の状況を把握するために、計画認定時に市域内に重伝建地区が存在した16自治体の合計17の重点区域に関して、自治体担当部署に重伝建地区との一体的な景観形成や建造物保全を意図した周囲の市街地の区域設定の有無を尋ねた。

京都市の重伝建地区のうち嵯峨鳥居本はそもそも重点区域として設定されておらず、17の重点区域内には合計22件の重伝建地区が存在する(表-6)。その全てで重伝建地区の周囲の市街地が歴まち法の重点区域に設定されている。重伝建地区は1章(1)に示した重点区域設定にあたり必要となる指定等文化財に該当するため、重伝建地区を包含する形で区域設定はある程度妥当とも考えられるが、その割合は非常に高いといえる。そして自治体担当部署への調査からは、有効回答16の重点区域全てで重伝建地区を核とした周囲の市街地との一体的な景観形成や建造物保全の推進を意図したことが明らかになった。また重伝建地区に対する重点区域の面積比は、最大の金沢城下町区域の891.7倍のほか、平均109.2倍となっており、文化財の区域として市街地の一部に限定されていた整備等の対象区域が、歴まち計画認定により整備水準等には差があるとはいえ、広く拡大していることがわかる。

その他、歴まち計画認定後に重伝建地区の選定が予定されていた桜川市の真壁地区のように¹³⁾、重伝建地区とその周辺との一体的な整備を歴まち計画の策定段階から検討した事例も存在する。

表-6 重伝建地区の重点区域設定状況と周囲との一体的整備意図

市町村	重伝建地区	歴まち計画の重点区域	一体的整備・保全意図	重伝建面積(ha)	重点区域面積(ha)
弘前市	仲町	弘前城下町地区	○	10.6	395
川越市	川越	川越市歴史的風致維持向上地区	○	7.8	207
高岡市	山町筋	旧高岡町往来地区	無回答	5.5	308
金沢市	東山ひがし	金沢城下町区域	○	1.8	2,140
	主計町		○	0.6	
東御市	海野野宿	海野区域	○	13.2	60
高山市	三町	城下町高山	○	4.4	238
	下二之町大新町		○	6.6	
美濃市	美濃町	城下町上有知地区	○	9.3	159
恵那市	岩村町本通り	城下町岩村地区	○	14.6	3,436
郡上市	郡上八幡北町	城下町郡上八幡地区	○	14.1	818
亀山市	関宿	亀山市東海道沿道区域	○	25.0	500
京都市	上賀茂	上賀茂地区	○	2.7	23
	産寧坂	歴史的市街地地区	○	8.2	1,903
	祇園新橋		○	1.4	
	嵯峨鳥居本	(重点区域設定無し)	-	2.6	-
高梁市	吹屋	吹屋地区	○	6.4	210
竹原市	竹原地区	竹原町歴史的風致維持向上地区	○	5.0	71
萩市	堀内地区	萩市歴史的風致保存区域	○	55.0	1,240
	平安古地区		○	4.0	
	浜崎		○	10.3	
三好市	東祖谷山村落合	祖谷渓谷と平家落人伝説に関する区域	○	32.3	6,400
日南市	飯肥	日南市歴史的風致維持向上地区	○	19.8	380

(3) 巡行型祭礼の巡行区間と重点区域との関係

歴史的風致の概念導入により、有形のみならず無形の歴史的資源との関わりから市街地の特性を説明することができる。それらが重点区域の設定に与える影響を把握するために、歴まち計画の計画書に地域を代表する重要な無形の歴史的資源として記載され、かつ巡行ルートが示されている巡行型の祭礼・行事を抽出し、重点区域との関係を分析した。重伝建地区との関係も分析するために4章(2)で分析対象とした17の重点区域を再び分析の対象とした。重点区域を通過する祭礼・行事は14の重点区域で計31件確認でき、Esri社 ArcGIS10.3を用いて巡行区間の距離を計測するとともに、ルートと重点区域との地理的な重なりを分析した(図-4)。

巡行区間の距離は平均4.1kmであり、31件のうち重伝建地区を通過する祭礼・行事は全体の54.8%にあたる17件である。一方で巡行区間の総延長に占める重伝建地区を通過する区間の距離の割合は、亀山市の関の山車のように重伝建地区内のみを巡行するものもあるが、平均は27.5%にとどまっている。無形の活動とともに歴史的風致を形成する建造物等のうち、重伝建地区に位置し保存・整備の対象とされていたものは一部に限定されていたといえる。

次に、この17件の祭礼と歴まち計画の重点区域との関係を見ると、重伝建地区の周囲の市街地を重点区域に設定することで巡行区間をカバーする割合は平均88.9%まで高まり、うち13件は全区間が設定されている。これにより巡行ルート沿道の建造物等の整備を推進する区域を拡大することができている。さらに重伝建地区を通過しないその他の14件の祭礼・行事に関しても、巡行区間の平均76.2%が重点区域に設定されている。

これらの結果から、これまで有形の歴史的資源の価値だけでは重点的に施策を推進する区域としての位置づけが難しかった市街地の環境を、無形の資源との関わりからその特性を説明できるようになり、計画への位置づけが可能となっている。

5. 重点区域の設定要件と実施予定事業が区域設定に与えた影響

1章(1)に示した重点区域内に国指定等文化財の存在を必要とする設定要件が、実際の区域設定に与えた影響を自治体担当部署に尋ねた(表-7)。

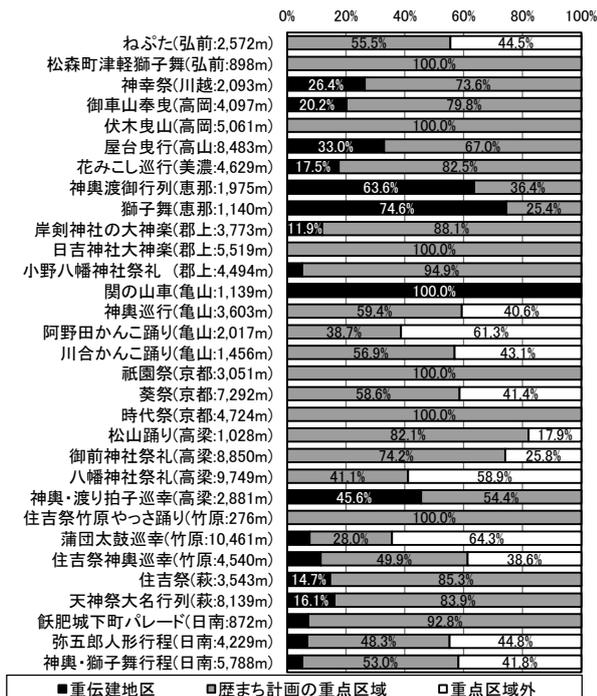


図-4 祭礼等の巡行区間と重点区域/重伝建地区の地理的重なり

有効回答62の重点区域のうち、80.0%を占める52の重点区域では、上記要件は区域設定に特に影響しなかったと回答された。一方で、全体の20.0%と多くはないものの13件の重点区域では上記要件の影響を受けたことが確認でき、各自自治体が維持向上を図りたい土地の区域と、国が支援を行う重点区域に差があることが明らかになった。そのうち7区域は「条件に該当する重要文化財建造物を含むように本来妥当と考えられる区域よりも広く設定した」と回答している。その一つである高岡市の旧高岡町往来地区(図-5)では旧高岡城の城下町の区域とそこから南西方向に約8kmにわたって線状に延びる旧北陸道と街道沿いの3つの在郷町を含む区域が設定されている。在郷町の区域の一部では社会資本整備総合交付金を活用した道路修景整備が予定事業として計画書に位置づけられていることから、同区域での歴史的環境の保全につながる取り組みが認定後に予定されていたと考えられる。しかし城下町の区域には重伝建地区や重要文化財が存在するものの、3つの在郷町の区域には重要文化財建造物は存在せず、城下町の区域から独立した形で区域設定は不可能であったが、北国街道を介した往来による城下町の区域との一体性を説明することで、重点区域に含めることができています。

また三好市、長野市の2区域では「当初は別区域となる予定だったが、条件を満たさない区域を含む形で1つにまとめて設定した」と回答された。三好市の祖谷渓谷と平家落人伝説に関する区域は、延長30km以上に及ぶ祖谷川両岸の尾根線を囲む、全重点区域の中でも最大の6,400haの範囲が、8つの集落域を包含する形で設定されている(図-6)。8集落は2006年に合併した旧西祖谷山村と旧東祖谷山村の両旧村域に位置し、そのうち設定要件となる重要文化財建造物は4集落のみに存在するため、個々の集落をそれぞれ重点区域とすることは不可能である。三好市は2006年に旧6町村の合併により発足し、歴まち計画策定にあたって旧町村ごとの特徴や魅力を歴史的風致としてできるだけ計画に位置づけるように配慮したことが自治体担当部署への調査から明らかになっている。実際に、重要文化財建造物が無く、単独では重点区域として設定できないその他の4集落では西岡集落の建造物と、栗枝渡集落の神社祭礼が歴史的風致を形成する資源として計画書に記載され、保全や活用が想定されているほか、同じく安佐集落と名頃集

表-7 区域設定時の指定文化財存在要件の影響(N=65, 複数回答)

影響	該当数	回答重点区域
特に影響は無かった	52	(下記以外)
計画策定中に新たに重要文化財等の指定を受け重点区域を設定	3	萩市歴史的風致保存区域、城下町郡上八幡地区、金華・輪籠屋地域
歴史的風致と関係の薄い文化財を活用して重点区域を設定	0	
条件に該当する文化財を包むよう妥当な区域よりも広い区域を設定	7	宿場町大井地区、旧高岡町往来地区、伏木・吉久地区、著蔵寺とうたつの町並み周辺区域、祖谷渓谷と平家落人伝説に関する区域、川越市歴史的風致維持向上地区、萩市歴史的風致保存区域
別々の設定を予定したが、条件を満たさない区域を含め1区域で設定	2	祖谷渓谷と平家落人伝説に関する区域、善光寺・戸隠地区

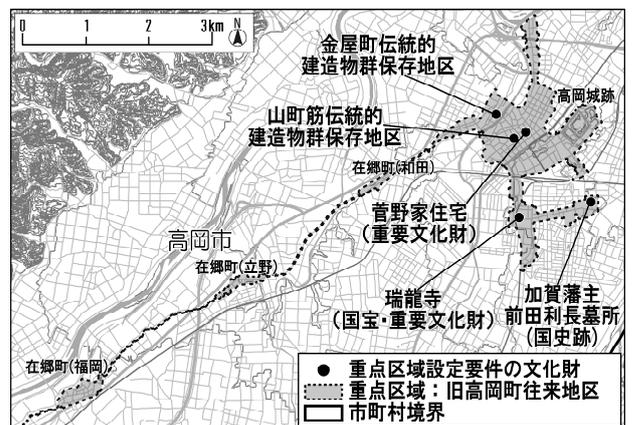


図-5 旧高岡町往来地区(高岡市)と区域設定要件の文化財分布

落では建造物の保存修理事業が歴まち計画に位置づけられている。歴史的資源の保全や各種事業の実施を予定し、重点区域の設定を検討した際に、一体の区域として設定せざるを得ない状況にあったと言える。

上記設問に加えて、自治体担当部署に対し「重点区域の設定にあたって重要文化財や重伝建地区ほかの国指定文化財の存在が必須となること」の制度上の課題としての認識を尋ねた。37.0%にあたる17自治体が「そう思う(8自治体)または「ややそう思う(9自治体)」と回答していることから、実際に設定要件が区域設定に影響したことが確認できた上記13件の重点区域以外にも、計画策定段階で設定を断念した区域も存在したと推察される。実際に名古屋市では重要文化財建造物が存在せず策定当初の段階で設定を断念した地区が存在したこと、郡上市では計画策定開始時点では不可能だったものの策定途中の重伝建地区選定を受けて設定が可能となったことが調査により明らかになっている。また計画認定後の実施予定事業との関係については、上記の三好市の事例のほか、全体の17.9%にあたる12の重点区域で区域の範囲や境界を決定する際に認定後の事業実施予定地との関係を考慮したことが明らかになっており(図-3)、一部で区域範囲決定の際に影響を与えている状況にある。このように国指定文化財の要件や実施予定事業の範囲にあわせて重点区域が設定されており、当初自治体が想定した土地の区域より広く、また歴史的・地理的な関係からは異なる歴史的環境を有する複数区域がまとめて設定されている事例が確認できた。

6. まとめ

歴まち計画に設定されている重点区域は、城下町に代表されるような市街地の成立背景や歴史的な特性の観点から範囲や境界が明確な区域に合わせる形で設定事例や、そのような明確な区域が無い場合には点在する歴史的資源を包含するように設定される事例が多く、さらに歴史的な中心地区の周辺の市街地や自然的土地利用を含めるなど地域の景観形成や歴史まちづくりの課題に応じて設定されていることが明らかになった。そして歴まち法の大きな特徴である有形・無形の資源とで形成される歴史的風致の観点でも、祭礼の巡行区間といった線状に展開する市街地の区域も一部の重点区域に組み込まれており、有形資源の価値だけでは重点的に施策を展開する区域として位置づけが難しかった区域を計画対象とすることができている。一方で、維持向上の対象として計画に位置づけられた歴史的風致が存在する市街地であっても、区域設定要件となる重要文化財建造物が無いことや、関連する事業の実施見込みが立たないといった理由から、重点区域に設定されていない事例が存在することも明らかになった。

また歴史的環境保全の観点では修景事業ほかの施策展開と規制誘導措置の双方の推進が重要となるが、大半の自治体が景観計画を策定するとともに、多くの重点区域では景観計画区域全域より

も重点的に景観形成を図る区域としていること、また歴まち計画策定前から風致地区や高度地区等による規制措置を導入していた自治体では、それらの土地利用規制等の導入区域に合わせた重点区域の設定が確認できた。そして重伝建地区のほか全てで、市街地の一部に限定されていた重伝建地区選定範囲の周囲の市街地を補完する形で重点区域が設定されており、その際の一体的な整備の意図も確認できた。

最後に、重点区域設定にあたり区域内に指定等文化財が存在する要件に関しては、8割の区域では影響が確認できなかったが、一部区域で要件にあわせる形で当初自治体が想定した区域よりも広く設定する事例が確認できた。また一部の重点区域で認定後の事業予定地の包含を考慮したことが確認できたなど、実施予定事業も重点区域の範囲や境界決定に影響を与えている状況にあり、歴史的環境の特性を反映した区域設定となっていない事例がある。一方で、重点区域を対象とした景観重点区域の設定などの景観形成の取り組みやその他法制度に基づく土地利用規制等の導入も十分ではなく、歴史的風致の維持向上を図るための実際の施策展開が講じられていない状況にある。

上記の設定要件や認定後に実施が予定される事業の影響を受け、一部の重点区域は歴まち法に基づく各種施策を一体的・重点的に進めるべき区域として、さらに歴史的環境の特性を反映した区域として設定されておらず、また区域設定そのものの断念にも至っている。そのため、地域の歴史的な文脈からみて国指定等文化財との密接な関係が認められる場合は、当該の土地の区域における土地利用規制等の導入状況も踏まえた上で、飛び地であっても重点区域として設定できるなどの運用改善なども求められる。

謝辞:本研究は公益財団法人鹿島学術振興財団研究助成金の助成を受けたものである。

補注及び引用文献

- 1) 文部科学省・農林水産省・国土交通省(2008):地域における歴史的風致の維持及び向上に関する基本的な方針
- 2) 文部科学省・農林水産省・国土交通省(2008):地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律運用指針
- 3) 葉華・浅野聡・吉田雄史・戸沼幸市(1998):伝統的建造物群保存地区を核とした歴史的景観の保全・形成のための地区指定の現状と変化に関する研究:日本建築学会計画系論文集63(506),111-118
- 4) 国土交通省(2017):歴史まちづくり法パンフレット
- 5) 国土交通省都市局(2014):歴史まちづくり法に基づく5年間の取り組み成果
- 6) 制度開始当初は建造物の修理・復原等を支援する歴史的環境形成総合支援事業が存在した。2013年度限りで廃止されたが一部は社会資本整備総合交付金に盛り込まれる形で存続している。
- 7) 松本邦彦・村弘烈・澤木昌典(2016):歴史的風致維持向上計画における歴史的資源の位置づけに関する研究:日本造園学会ランドスケープ研究79(5),635-640
- 8) 阿部貴弘・北河大次郎・脇坂隆一(2011):歴史的風致維持向上計画にみる歴史まちづくりの現状と土木史研究に期待される役割:土木学会論文集D2 67(1),49-63
- 9) 林直孝・浅野聡(2010):歴史まちづくり法にもとづく歴史的風致維持向上計画の現状と課題に関する研究:日本建築学会大会学術講演梗概集2010(F-1),741-742
- 10) 渡邊健斗・木村優介(2017):中心市街地活性化との関連で見る歴史的風致維持向上計画の運用実態に関する研究:日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集15,49-52
- 11) 阿部貴弘・松江正彦・曾根直幸(2013):歴史まちづくりの手引き(案):国土技術政策総合研究所資料第723号 ※市街地の特性が「城下町,寺社町,在野町・産業都市,宿場町,農林・漁業集落,湊町・川瀬町,古都・その他」に区分されている。
- 12) 城下町に該当する重点区域以下の31区域である。金沢城下町区域,城下町高山,彦根城下町区域,萩市歴史的風致保存区域,大山上町周辺地区,さかわ文教・歴史のまちなみ,津山城跡周辺地区,水戸市歴史的風致保存・形成区域,長浜市歴史的風致地区,弘前城下町地区,小幡城下町地区(甘楽),高梁地区,小幡城下町地区(白河),旧城下町エリア(松江),城下町岩村地区(恵那),旧高岡町往来地区,小田原城下町区域,松本城下町区域,川越市歴史的風致維持向上地区,大洲城下町,和歌山の里牧谷地区(美濃),城下町地区(佐賀),金華・鶴岡屋地域(岐阜),松代・若穂川田地区(長野),津和野歴史的風致地区,鶴岡公園とその周辺地区,日南市歴史的風致維持向上地区,城下町郡上八幡地区,名古屋城周辺地区,城下町地域(竹田),添田本町等区域
- 13) 桜川市(2011):桜川市歴史的風致維持向上計画

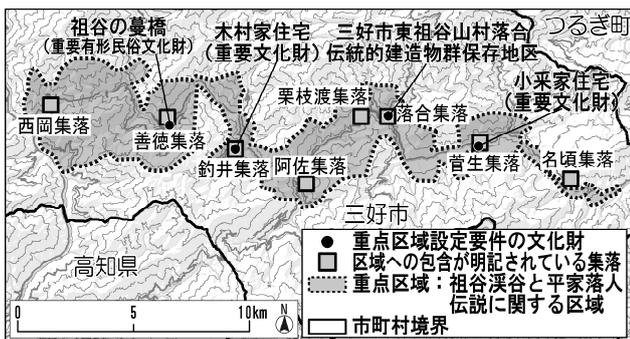


図-6 祖谷渓谷と平家落人伝説に関する区域(三好市)と区域設定要件となる重要文化財建造物/重伝建地区の分布